
Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda



**Ajuntament
de Barcelona**

Índex

1. PRESENTACIÓ

2. ELABORACIÓ DE LA MESURA DE GOVERN

3. EL DRET MIGRATORI EUROPEU I EL DRET INTERNACIONAL DELS DRETS HUMANS

- **3.1. La Llei d'estrangeria i la institucionalització de la irregularitat**
- **3.2. El govern central i les polítiques de trasllat de persones en situació irregular a Barcelona**
- **3.3. La irregularitat sobrevinguda: la cara més dura de la irregularitat**
- **3.4. Conseqüències de la falta de vies de regularització**

4. EL PAPER DE LES CIUTATS EN EL RECONeixEMENT I LA GARANTIA DE LA PLENA CIUTADANIA

- **4.1. D'estrangers "il·legals" a veïns en situació d'irregularitat**
- **4.2. Les ciutats i les obligacions en matèria de drets humans**
- **4.3. La realitat de la immigració irregular a la ciutat de Barcelona**
- **4.4. Les polítiques de plena ciutadania com a clau de la integració**

5. OBJECTIUS

6. LÍNIES D'ACTUACIÓ

- **6.1. OBJECTIU 1: Garantir l'accés universal als serveis públics municipals i promoure l'accés a la resta de serveis**
 - 6.1.A. Política d'empadronament actiu: Facilitar l'empadronament a totes les persones que viuen a la ciutat, independentment de la seva situació administrativa
 - 6.1.B. Garantia de l'accés de les persones en situació irregular empadronades a tots els serveis municipals
 - 6.1.C. Garantir l'accés de les persones en situació irregular a l'aprenentatge de les llengües
-

— **6.2. OBJECTIU 2: Afavorir la regularització de les persones en situació irregular que viuen a la ciutat**

- 6.2.A. Potenciar la informació i l'assessorament jurídic per evitar la irregularitat i afavorir l'obtenció del permís de residència
- 6.2.B. Fer accessible a les persones en situació irregular l'oferta formativa pròpia de Barcelona Activa
- 6.2.C. Fer accessible a persones en situació irregular plans d'ocupació de 12 mesos propis de Barcelona Activa per tal de facilitar-ne la regularització i inserció social
- 6.2.D. Campanya informativa per donar a conèixer els serveis d'assessorament jurídic gratuït per a persones en situació irregular
- 6.2.E. Accions específiques informatives en aquells sectors i àmbits econòmics amb una elevada incidència de la irregularitat, com ara el sector del treball domèstic

— **6.3. OBJECTIU 3: Detectar i evitar possibles situacions d'irregularitat sobrevinguda**

- 6.3.A. Creació d'un protocol de derivació de serveis socials i SAIER a Barcelona Activa
- 6.3.B. Promoure l'ús de l'Informe d'esforç d'integració de la Generalitat de Catalunya
- 6.3.C. Abordatge de la situació d'irregularitat sobrevinguda per denegació de sol·licitud de refugi: Elaboració de metodologia d'abordatge paral·lela del règim de refugi i d'estrangeria

— **6.4. OBJECTIU 4: Acreditar el veïnatge dels veïns i de les veïnes a la ciutat de Barcelona en el marc dels procediments d'internament en CIE i expulsió**

- 6.4.A. Creació del "Document de veïnatge" a la ciutat de Barcelona

— **6.5. OBJECTIU 5: Promoure modificacions legislatives que permetin l'adopció de polítiques inclusives per a les persones en situació irregular tant a l'Estat espanyol com a la Unió Europea.**

- 6.5.A. Seguiment de les 67 propostes del Consell Municipal d'Immigració.
 - 6.5.B. Accions d'incidència en l'àmbit europeu i internacional.
-

1.

Presentació

La present Mesura de Govern pretén afavorir i millorar els processos d'acollida i inclusió de les persones en situació irregular a la ciutat de Barcelona. Per aconseguir-ho, hem establert cinc objectius: garantir l'accés universal als serveis públics municipals i promoure l'accés a la resta de serveis, afavorir la regularització de les persones en situació irregular que viuen a la ciutat, detectar i evitar possibles situacions d'irregularitat sobrevinguda, acreditar el veïnatge dels veïns i veïnes a la ciutat de Barcelona en el marc dels procediments d'expulsió i/o internament, i promoure modificacions legislatives que permetin l'adopció de polítiques inclusives per a les persones en situació irregular, tant a l'Estat espanyol com a la Unió Europea.

La pràctica històrica a la ciutat de Barcelona ha estat facilitar al màxim els processos d'empadronament i, per tant, d'accés als serveis municipals, fins i tot abans de l'existència de plans d'immigració o d'acollida (cal tenir en compte que, històricament, el padró ha significat l'accés als serveis municipals). Aquesta pràctica s'ha demostrat molt eficaç a l'hora de prevenir la segregació social i s'ha intentat vincular des del moment de l'arribada a la nostra ciutat, independentment de la situació administrativa de les persones.

A Barcelona, des del primer fins al darrer dels plans –Pla d'interculturalitat (1997), Pla municipal d'immigració (2002), Pla d'acollida (2006), Pla de treball d'immigració (2008-2011) i Pla de treball (2011-2015)– han incorporat implícitament la garantia de l'accés als serveis públics per part dels veïns i veïnes en situació irregular. La present mesura ve a seguir aquest mateix camí, de manera que explicita i regula el que ja és una pràctica consolidada a la ciutat, així com l'enriqueix amb algunes actuacions addicionals.

L'estratègia de facilitar l'acollida com més aviat millor, des del primer moment, es demostra com una pràctica molt més efectiva, que contrasta amb la realitat d'altres ciutats europees, on les persones en situació irregular tenen veritable por d'atansar-se a qualsevol servei municipal, fet que perpetua una situació d'aïllament i de risc d'explotació i segregació.

Si bé les administracions locals no tenen competències en el control de les arribades i les sortides, el cert és que les persones immigrades arriben a la nostra ciutat i volen instal·lar-s'hi per viure-hi. L'estatut jurídic d'aquestes persones immigrades depassa les competències municipals, ja que és la Llei d'estrangeria, com a marc regulador que defineix els drets i deures de les persones estrangeres, la que estableix els mecanismes de regularització i genera situacions d'irregularitat administrativa, que s'hi institucionalitzen com un estadi més del cicle migratori. Aquest cicle s'inicia sovint amb l'arribada a la ciutat en situació irregular, i un mínim tres anys, que són imprescindibles per optar a la regularització a través del mecanisme de l'arrelament social, que representen un temps de supervivència en situació d'exclusió administrativa i al marge de l'economia formal. La regularització és la que permet accedir a un estatus de situació administrativa regular; ara bé, té una alta dosi de provisionalitat pel risc de caure en la irregularitat sobrevinguda i, per tant, de trencar el procediment natural d'integració a la societat. Evidentment, les insuficiències d'aquest marc legal tenen impacte tant en els drets de les persones com en la ciutat i el funcionament dels serveis.

Les ciutats, com a espai natural d'acollida, tenen el repte de garantir un accés normalitzat als serveis, tot promovent l'autonomia i l'accés al mercat de treball de les persones immigrades perquè es puguin incorporar i integrar a la societat. En aquest sentit, la Carta

Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat reconeix, a l'article primer, el dret a la ciutat, és a dir, el “dret a trobar-hi les condicions per la seva realització política, social i ecològica” a tots els veïns i veïnes. Per tant, les autoritats municipals estan obligades a “fomentar, amb tots els mitjans de què disposen, el respecte de la dignitat de tots i la qualitat de vida dels seus habitants”.

Avui encara existeixen importants contradiccions que ens poden fer dubtar sobre la realitat dels drets humans a la ciutat o, al menys, de la seva efectivitat en l'aplicació pràctica. Per això, parlar de drets humans avui suposa també referir-se expressament a l'exclusió de què són objecte alguns subjectes. En aquest context, la figura de les persones en situació irregular adquireix una rellevància especial. En la pugna per aconseguir el reconeixement i garantia dels drets humans, els migrants s'han convertit en un dels subjectes exclosos per excel·lència, ja que els seus drets es troben condicionats a la seva situació administrativa. L'exigència del requisit de regularització que han de complir les persones estrangeres per ser considerades subjecte de drets es converteix en el condicionant, moltes vegades insalvable, per accedir als drets humans.

D'aquesta manera, el reconeixement i la garantia dels drets humans per a les persones immigrades és avui un dels grans reptes per a les ciutats d'acollida com Barcelona. Un repte que ens ha d'acostar cap a una ciutat més cohesionada i més justa socialment, on totes les persones que hi viuen siguin tractades com a veïns i veïnes, amb els seus drets i els seus deures.

2.

Elaboració de la Mesura de Govern

L'actual Mesura de Govern s'ha impulsat des de la Quarta Tinència d'Alcaldia de Drets de Ciutadania, Participació i Transparència. Per a la seva elaboració s'ha creat un grup de treball liderat per la Comissionada d'Immigració, Diversitat i Interculturalitat i la Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants, en el qual també han participat Barcelona Activa i l'Institut Municipal de Serveis Socials, entre d'altres.

En el procés d'elaboració de la Mesura ha estat imprescindible comptar amb les aportacions del Consell Municipal d'Immigració, de la Comissió d'Estrangeria de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats, així com d'una desena de diferents entitats que atenen persones en situació irregular a la ciutat o que treballen per a la no discriminació. Aquest contrast tècnic ha possibilitat la millora de les accions previstes, així com la incorporació de noves actuacions i propostes en el marc dels objectius i línies d'acció de la mesura.

3.

El Dret Migratori Europeu i el Dret Internacional dels Drets Humans

El dret a migrar està reconegut a la Declaració Universal dels Drets Humans, tot i que amb certes deficiències. L'article 13 de la Resolució 217 A (II), relativa a la Declaració Universal dels Drets Humans, adoptada i proclamada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, en data 10 de desembre de 1948, estableix en el seu apartat primer que "Tota persona té dret a circular lliurement i a triar la seva residència dins les fronteres de cada estat", mentre que en el seu apartat segon estableix que "Tota persona té dret a sortir de qualsevol país, àdhuc el propi, i a retornar-hi".

Per tant, dels dos vessants que podria tenir un *ius migrandi* internacionalment reconegut, es reconeix tan sols el dret a sortir del propi estat, i el dret a retornar-hi, però no un dret a entrar a un segon Estat com a tal. Aquest fet ha provocat que existeixi una important discussió doctrinal sobre la conveniència d'establir aquest dret com a dret humà, i sobre la seva naturalesa jurídica i característiques.

Sí que l'ha reconegut, per exemple, la Llei argentina 25.871 de migracions, que en el seu article 4 disposa que "El dret a la migració és essencial i inalienable de la persona i la República Argentina el garanteix sobre la base dels principis d'igualtat i universalitat", sense que això hagi implicat una renúncia a l'exercici de la seva sobirania des del punt de vista de les polítiques d'estrangeria.

Els estats estableixen els requisits d'accés al seu territori, de permanència o de treball en aquest com a manifestació de la seva sobirania territorial, que troba límits, encara que siguin parcials, en el bagatge del Dret Internacional Públic, com ara pel que fa al tractament de les persones sol·licitants de protecció internacional, a l'estatut dels apàtrides, o a la prohibició d'un tractament discriminatori que suposés, per exemple, negar l'accés a tots els nacionals d'un determinat estat si no es donen determinades circumstàncies que ho justifiquin.

En l'àmbit europeu, el Pacte Europeu Sobre Immigració i Asil, aprovat el 15 d'octubre de 2008 pel Consell de la Unió Europea, va adoptar el compromís de "combatre la immigració irregular, garantint, entre altres coses, el retorn al seu país d'origen o a un país de trànsit dels estrangers en situació irregular". Aquest compromís es vincula a principis també continguts a l'esmentat pacte europeu sobre immigració i asil, entre els quals el que postula que "els estrangers en situació irregular al territori dels estats membres han d'abandonar el seu territori. Cada estat membre es comprometrà a garantir l'aplicació efectiva d'aquest principi, dins del respecte del dret i la dignitat de les persones implicades, donant preferència al retorn voluntari, i reconeixerà les decisions de retorn adoptades per un altre estat membre".

Però l'element més determinant de l'actual política europea en matèria d'immigració és la Directiva 2008/115/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2008, relativa a les normes i als procediments comuns als estats membres per al retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular, ja que persegueix l'harmonització de la legislació dels estats membres en matèria de control de la immigració irregular. La Directiva recorda al seu preàmbul que "En els casos en què no hi hagi raons per creure que es dificulti l'objectiu del procediment de retorn, ha de preferir-se el retorn voluntari al forçós i concedir-se un termini per a la sortida voluntària". També exposa que s'ha de "supeditar expressament l'ús de mesures coercitives als principis de proporcionalitat i d'eficàcia pel que fa als mitjans utilitzats i als objectius perseguits".

Els principis, les prioritats i les disposicions que s'han destacat dels instruments anteriors, incloent-hi la Directiva, acrediten que la política europea de control de la immigració irregular es basa, com a objectiu fonamental, en la repatriació de les persones que romanen de forma irregular dins de les seves fronteres. Però també acrediten la preferència per un sistema de retorn voluntari i una advertència al necessari respecte als drets fonamentals.

Les polítiques públiques de control migratori desenvolupades a l'Estat espanyol en relació amb la immigració irregular estan condicionades per la necessitat d'enquadrament dins d'aquest marc harmonitzador de la Unió Europea. Cal tenir en compte, però, que el marc europeu permet un marge de decisió als estats membres en el disseny dels instruments de control de la immigració irregular. A través de la pràctica consolidada de l'aplicació del marc legal vigent, el model espanyol estaria perseguint com a objectiu primordial la repatriació forçada, en contradicció amb l'opció pel retorn voluntari que es desprèn dels instruments europeus esmentats anteriorment.

Amb tot, són molts els qui han qüestionat críticament l'existència de deficiències de plantejament, disseny o funcionament del Dret Migratori Europeu, des d'una perspectiva de garantia dels drets fonamentals, especialment pel que fa al tractament de la immigració irregular. Aquest fet no ha de suposar posar en qüestió la capacitat dels estats d'establir una política de gestió dels fluxos migratoris, d'establiment de requisits per a l'entrada, la permanència i el treball al propi territori, ni la seva potestat per a la legislació d'estrangeria. Ben al contrari, esdevé l'única opció coherent amb la defensa dels principis establerts en el marc constitucional i la Declaració Universal dels Drets Humans que la pròpia constitució declara com a text segons el qual se n'ha d'interpretar el contingut.

En aquest sentit, la Convenció internacional sobre la protecció dels drets de tots els treballadors migrants i les seves famílies, aprovada el 18 de desembre de 1990, ens ofereix algunes eines per a la garantia dels drets de les persones migrants. Malgrat que es tracta d'un dels set tractats internacionals bàsics de drets humans, és potser un dels més desconeguts, ja que no ha estat ratificat per cap país de la Unió Europea ni pels Estats Units. L'objectiu de la Convenció és justament lluitar contra l'explotació i les violacions dels drets humans de la població migrant, en tant que grup especialment vulnerable. Una de les aportacions més importants de la Convenció és l'article 69.1, que estableix: "Els estats part, quan hi hagi treballadors migrants i membres de les seves famílies dins del seu territori que estiguin en situació irregular, hauran de prendre les mesures apropiades per assegurar que aquesta situació no persisteixi". Amb la Convenció, s'obre, doncs, una via perquè els estats tinguin un paper més actiu en el reconeixement i la garantia de drets dels treballadors migrants en situació irregular, prioritzant les polítiques de regularització per sobre de les de deportació.

3.1. La Llei d'estrangeria i la institucionalització de la irregularitat

A l'Estat espanyol, en els darrers anys, els successius governs centrals han repetit insistentment un missatge en relació amb la immigració: "Volem una immigració ordenada i legal". Amb aquest missatge s'aprojava la Llei d'estrangeria de 1985, que planteja els fonaments del marc regulador contemporani de la immigració a Espanya. Un marc legal que més de trenta anys després segueix gairebé plenament vigent, tot i que s'han anat matisant a través de successives modificacions.

Malgrat les declaracions d'intencions que han fonamentat la Llei d'estrangeria –així com cada una de les seves reformes i enduriments– un dels elements més característic de la curta història d'Espanya com a país d'immigració ha estat la presència constant d'un elevat nombre de migrants en situació irregular. En línies generals, tots els estudis mostren que entre el 40 % i el 50 % dels migrants a Espanya han estat en algun moment en situació irregular i que en la seva immensa majoria havien arribat a Espanya sense permís de treball (González-Enríquez, 2009).

És cert que l'elevat volum de migrants en situació irregular residents a Espanya ha provocat regularitzacions extraordinàries periòdiques –algunes de gran abast– que han servit per alimentar de mà d'obra les necessitats d'un mercat laboral en anys de creixement econòmic, especialment en sectors com la construcció, l'agricultura intensiva i el turisme. No obstant això, els efectes d'aquestes regularitzacions extraordinàries han estat ràpidament compensats per enduriments successius de la Llei d'estrangeria, posant límits al reagrupament familiar o a les renovacions de permisos de residència i treball.

D'aquesta manera, la política d'immigració a Espanya ha generat irregularitat a través de quatre instruments:

- a) **La restricció dels canals d'immigració legal, limitant les vies d'entrada en totes les seves opcions.** A diferència d'èpoques anteriors, o de regulacions a països de l'entorn, s'ha reservat la possibilitat d'obtenir visats temporals de recerca de feina als estrangers que no es trobin al territori. A això se suma la limitació de la contractació en origen a les ocupacions al *Catàleg d'ocupacions de difícil cobertura*, que actualment són molt reduïdes. Per tant, avui dia és quasi impossible immigrar legalment a Espanya des del país d'origen, encara que la persona estrangera tingui mitjans de vida o un contracte de treball. Això provoca que la única opció sigui l'entrada irregular en territori espanyol (ja sigui a través de màfies o per passos fronterers no habilitats), o bé l'entrada amb visat de turista, restant un mínim de 3 anys en situació irregular abans de poder obtenir la primera autorització de residència i treball.
- b) **La concessió de permisos de residència i treball per temps molt curts.** La Llei d'estrangeria no permet accedir a un permís de llarga durada fins a un mínim de 5 anys després de l'obtenció de l'autorització inicial de residència i treball. D'aquesta manera es preveu un circuit de renovacions successives del permís de treball per temps breus

i condicionades a un període mínim de cotització. Aquest sistema de concessió de permisos de residència i treball sotmet la persona estrangera a una situació continuada de provisionalitat legal.

- c) **La complexitat i rigidesa del sistema de renovació de residència i treball.** Les restriccions a la renovació dels permisos de residència i treball, sumades al propi funcionament de l'estructura administrativa són dues de les principals causes d'irregularitat. Ja sigui per retards en la tramitació d'expedients o per la pràctica impossibilitat de complir amb tots els requisits que s'exigeixen, algunes vegades, fins i tot, més enllà de la pròpia Llei d'estrangeria i del reglament que la desenvolupa. A això se suma la disparitat de criteris entre les diferents oficines d'estrangeria de l'Estat, que pot generar una situació d'indefensió a les persones sol·licitants dels permisos de residència i treball. Un camp especialment preocupant és el dels menors extutelats que quan compleixen 18 anys troben dificultats per mantenir el permís de residència i no estan autoritzats a treballar.
- d) **La falta d'un mecanisme que permeti la regularització de les persones estrangeres que no es poden deportar.** Aquest és el cas de les persones que malgrat tenir una ordre d'expulsió ferma, aquesta no s'ha pogut executar. D'una banda, per la insuficiència d'acords de repatriació amb el seu país d'origen; de l'altra, per la falta de documentació. Aquestes persones en la majoria d'ocasions són retingudes al CIE i posteriorment alliberades per la impossibilitat d'executar-ne l'expulsió o devolució. D'aquesta manera, se'ls deixa en llibertat, però consolidant una situació d'irregularitat en saber que no podrà derivar en una possibilitat real d'expulsar-les. El manteniment de l'ordre d'expulsió vigent i la falta de previsió de vies de regularització en aquests casos provoca que aquestes persones es vegin precipitades a una situació de desprotecció jurídica absoluta.

D'aquesta manera, la irregularitat s'ha institucionalitzat com un estadi més del cicle migratori. Un cicle migratori que s'inicia amb l'arribada en situació irregular (o amb un visat de turista amb una caducitat d'un màxim de 90 dies), i tres anys de supervivència en situació d'exclusió administrativa i al marge de l'economia formal, havent de sobreviure en l'economia submergida en sectors com el treball domèstic, el turisme o la construcció. Per a aquests casos, doncs, la única via de regularització és la de l'arrelament social. Un procediment previst com a excepcional a la Llei d'estrangeria que requereix haver estat 3 anys residint de forma irregular a l'Estat espanyol i l'obtenció, entre d'altres, d'un contracte de treball d'un any de durada, la qual cosa és quelcom molt difícil en el context de mercat laboral actual.¹

A això cal afegir que la legislació espanyola d'estrangeria està dominada per un enfocament eminentment relacionat amb els aspectes laborals. No és casualitat, doncs, que la Secretaria d'Immigració depengui del Ministeri de Treball i Seguretat Social. D'aquesta manera, la llei i l'administració de l'Estat fa referència constant al concepte "treballadors estrangers". Tanmateix no s'ha d'oblidar que en realitat no es tracta tant de "treballadors estrangers" com de persones.

1. L'evolució del nombre d'arrelaments socials a la ciutat de Barcelona ha estat: 8.969 sol·licituds el 2011, 5.942 (2012), 4.960 (2013), 4.349 (2014), 4.684 (2015) i 3.426 (2016).

3.2. El govern central i les polítiques de trasllat de persones en situació irregular a Barcelona

Les contradiccions de la legislació d'estrangeria espanyola i el control de fronteres exterior, com a generadors de persones en situació administrativa irregular, es posen en evidència també amb la política de trasllats de persones arribades a Canàries, Ceuta i Melilla que són desplaçades per l'Estat a Barcelona.

Des de l'any 2005, milers de persones en situació irregular que havien entrat en territori espanyol per les Illes Canàries, Ceuta i Melilla han estat traslladades a Barcelona pel propi Estat a través de vols interns gestionats per la policia. Un cop a Barcelona són internades al CIE de Zona Franca i un cop transcorregut el màxim de 60 dies de detenció en el CIE són deixades en llibertat a la nostra ciutat, amb una ordre d'expulsió vigent i sense resoldre la seva situació administrativa. En alguns casos, són temporalment acollits per una ONG –Creu Roja, ACCEM, CEPAIM i MPDL– durant un màxim de 15 dies, i després han de marxar pels seus propis mitjans.

Cal posar de manifest, doncs, que es tracta de persones que han estat custodiades per l'Estat, i que és el propi Estat qui les deixa als nostres carrers sabent que no són expulsables i sense cap mena de permís provisional de residència i/o treball. D'aquesta manera, se'ls aboca a una difícil supervivència en una situació d'irregularitat totalment injustificada ja que en molts d'aquests casos no es pot practicar l'expulsió. Sovint aquestes persones, després dels 15 dies allotjats per les ONG, acaben adreçant-se a equipaments municipals com el CUESB, els SAIER o a la xarxa d'equipaments de persones sense sostre.

Només entre gener i abril de 2017, 298 persones en situació irregular han estat traslladades a Barcelona per part de l'Estat, d'acord amb el Protocol d'actuació per a atenció humanitària i acollida dels immigrants desplaçats a la Península (Acord del Consell de Ministres del 28 de gener de 2005).

3.3. La irregularitat sobrevinguda: la cara més dura de la irregularitat

Una menció a part mereix el fenomen de la irregularitat sobrevinguda. Aquesta afecta majoritàriament persones que gaudien de l'estatus de residència i, per tant, podien desenvolupar activitat laboral i tenir un accés normalitzat a serveis. Davant la impossibilitat de renovar el permís de residència i treball, aquestes persones es troben de forma sobrevinguda sense treball ni ingressos i perden la seva situació administrativa regular. Es troben sense possibilitats de cercar una nova feina, la qual cosa té un impacte no només en elles, sinó també en el seu entorn familiar i social. A aquesta problemàtica cal afegir la de les persones amb visat d'estudiant que decideixen quedar-se a Barcelona i que podrien perdre el seu estatut de legalitat un cop finalitzen els seus estudis.

La irregularitat sobrevinguda trenca el procés natural d'integració. Amb la pèrdua de la condició d'estranger regularitzat, la Llei d'estrangeria els «expulsa» de la societat i els converteix en residents irregulars, la qual cosa comporta, a més, que en cas de ser identificats puguin ser expulsats. Amb això neix una nova bossa de treballadors privats de drets i al marge de la protecció social. D'altra banda, resulta il·lusori pensar que, en cas d'una situació d'irregularitat sobrevinguda, la persona immigrada tornarà de forma voluntària al país d'origen, ja que es tracta de persones que porten anys residint a l'Estat espanyol, que han hagut d'acreditar un arrelament i que han constituït una família i un cercle social en la societat d'acollida.

En definitiva, malgrat que l'objectiu de la legislació d'estrangeria de l'Estat espanyol és el de lluitar contra la irregularitat, veiem com és la mateixa Llei d'estrangeria la que genera irregularitat. D'una banda, per la falta de vies legals d'entrada, però també perquè converteix en irregulars persones immigrades que anteriorment gaudien d'un permís de residència i treball. Aquesta constant s'ha anomenat "irregularitat institucionalitzada".²

2. La denominació d'"irregularitat institucionalitzada" (Santos, 1993; Calavita, 2006) sosté que la Llei d'estrangeria espanyola i italiana, basada en permisos de temporalitat i contingents, es basa de manera explícita en promoure la irregularitat.

3.4. Conseqüències de la falta de vies de regularització

Les conseqüències de no facilitar la migració regular més severes són les que es produeixen en el procés de trànsit migratori. En aquest sentit, la limitació del mecanisme de contractació en origen d'aquelles professions de difícil cobertura ha suposat una reducció dràstica de l'arribada de treballadors migrants amb permís de residència i treball. No obstant això, la falta de vies d'arribada regularitzades no ha frenat l'arribada de persones immigrades. Cal tenir en compte que davant d'una situació de pobresa, o fins i tot de conflicte armat, les persones busquen vies de sortida, siguin aquestes regulars o irregulars. Això provoca que s'incrementi la seva vulnerabilitat desencadenant, fins i tot, en morts³ en el procés de trànsit migratori i en greus vulneracions dels seus drets humans, podent ser víctimes de xarxes de tràfic d'éssers humans.

Les conseqüències de la falta de vies de migració regular, però, no es limiten només a les situacions de risc vinculades al procés de trànsit migratori per vies que no siguin legals i segures. La falta de previsió d'un mecanisme de regularització més àgil en la legislació d'estrangeria provoca que les persones que arriben a territori de l'Estat espanyol en situació irregular –ja sigui per l'expiració d'un visat de turista o per l'entrada per passos no habilitats com a frontera– hagin de romandre en situació d'irregularitat, com a mínim, fins després de complir tres anys de residència a l'Estat.

En aquest sentit, les conseqüències de la irregularitat a la nostra ciutat són principalment econòmiques, però també socials i de cohesió social.

- a) **Afavoriment del mercat submergit de treball.** En primer terme, la migració irregular té com a conseqüència l'afavoriment d'un mercat submergit de treball. Per tant, els treballadors migrants en situació irregular esdevenen una força de treball amb característiques molt valuoses per a determinats sectors econòmics que s'aprofiten de l'economia submergida. A l'estructura econòmica del nostre país hi ha alguns sectors on existeixen elevats graus d'informalitat, com ara la cura de les persones, el treball domèstic, el sector del turisme, l'hostaleria, la construcció, etc.
- b) **Explotació laboral i precarització de les condicions laborals.** Les crisis econòmiques cícliques del sistema econòmic d'economia de mercat exigeixen contínues devaluacions de la força de treball. En aquest sentit, els fluxos de treballadors migrants juguen un rol com a màxim exponent de la mobilitat laboral i la temporalitat. Les possibilitats de traslladar treballadors d'un lloc a l'altre del mercat de treball, adaptant-se a les necessitats immediates i canviants del mercat de treball, és una de les necessitats que expressa l'economia europea de mercat. La situació d'irregularitat provoca que estiguin disposats a treballar en les tasques més precaritzades, i a més, a moure's de

3. Segons l'Organització Internacional de Migracions (OIM), l'any 2016 van morir un total de 5.079 persones migrants en el mar Mediterrani per la falta de vies d'entrada legals i segures. Només l'any 2017, ja hi ha hagut 1.309 víctimes.

feina, de sector, de localitat, així com cobrar per sota del sou mínim o dels convenis laborals. Això genera també un efecte de precarització de les condicions de treball del conjunt de treballadors.

- c) **Desconfiança en l'accés a les administracions públiques.** Les dificultats no s'acaben amb l'obtenció de la primera autorització de treball. El continu sistema de permisos temporals, vinculats al temps de cotització mínim, així com la por a caure en situació irregular i a poder estar sotmès a un internament en un CIE o a una deportació són circumstàncies que multipliquen el desarrelament i la inseguretat de la població migrant. Lògicament, això provoca una desconfiança en les administracions públiques, que dificulta l'accés normalitzat als serveis bàsics.
- d) **D'exclusió administrativa a exclusió social.** La inseguretat jurídica, laboral i social, vinculada a la irregularitat provoca que aquest migrant es converteixi en una persona vulnerable amb dificultats per integrar-se i participar en la societat d'acollida. Malgrat viure a la societat, pot ser expulsat en qualsevol moment, no pot treballar legalment, no pot accedir a un habitatge de protecció oficial i, en el cas de no estar empadronat, tampoc té accés als serveis bàsics. Aquesta situació d'exclusió administrativa es tradueix, doncs, en la majoria dels casos, en una situació d'exclusió social i possibles vulneracions de drets humans.
- e) **Falta de cohesió social i risc de segregació.** La impossibilitat d'accedir al mercat de treball per part de les persones en situació irregular, així com la falta de mitjans de vida alternatius a l'economia submergida són factors que amenacen la cohesió social, especialment en aquelles societats d'acollida on els drets socials no estan suficientment garantits. D'aquesta manera, un volum significatiu de persones immigrades en situació irregular en un determinat barri pot constituir també un factor de risc de segregació social en la mesura que es poden donar problemes de convivència derivats, per exemple, de situacions d'infrahabitatge.

Les conseqüències negatives per al conjunt de la societat de la irregularitat contrasten amb els beneficis que n'obtenen alguns sectors econòmics que s'aprofiten de la situació de fragilitat vinculada a la seva condició administrativa. En aquest sentit, alguns autors asseguren que "el i la immigrant irregular han estat i són funcionals al sistema. Han estat imprescindibles o quasi imprescindibles en determinats sectors econòmics, com ara l'agricultura intensiva i el servei domèstic, fins i tot la cura dels ancians. Han estat funcionals en sectors laborals amb una forta temporalitat, com en l'hostaleria, en grau més baix, però en quantitat rellevant, en la construcció".⁴

4 - Agustín Unzuñunzaga (2002). *La construcción social del inmigrante irregular*.

4.

El paper de les ciutats en el reconeixement i la garantia de la plena ciutadania

4.1. D'estrangers "il·legals" a veïns en situació d'irregularitat

El fet de migrar és un dret contemplat a la Declaració Universal dels Drets Humans⁵, sent una conseqüència de la llibertat de moviment de les persones, tot i que ja hem comentat algunes de les seves limitacions. Per tant, cal partir de la base que el procés migratori es realitza exercint un dret i no una activitat il·legal.

Segons l'Organització Internacional per a les Migracions (OIM), el migrant irregular és tota "aquella persona que havent ingressat il·legalment o després del venciment del seu visat, deixa de tenir l'estatus al país receptor o de trànsit. El terme s'aplica als migrants que infringeixen les normes d'admissió del país o a qualsevol altra persona no autoritzada a romandre al país receptor".⁶

No obstant això, com veurem més endavant, el migrant irregular és una persona que gaudeix de drets, com, per exemple, el d'empadronar-se i així accedir a una educació i assistència sanitària públiques.

D'aquesta manera, les persones en situació irregular que viuen en un municipi a l'Estat espanyol tenen el dret i l'obligació d'empadronar-se. El padró és, doncs, un registre de tots els veïns i les veïnes del municipi. En el moment d'empadronar-se, una persona esdevé automàticament un veí o veïna, independentment del seu origen i del seu estatus legal. Per tant, el padró facilita un primer estatut de legalitat local que és el veïnatge.

Per aquest motiu, és important distingir la noció d'"irregular" de la d'"il·legal". En primer lloc, perquè no es pot considerar il·legal una persona que està reconeguda i registrada com a veïna per part d'un govern local.

D'altra banda, considerar il·legal una persona és totalment incompatible amb el sistema internacional dels drets humans, que reconeix una carta de drets com a inalienables a qualsevol persona, sigui quina sigui la seva condició administrativa. És necessari, doncs, distingir l'estatus de la persona, de la situació juridicoadministrativa concreta que té en cada moment. Una situació administrativa irregular no confereix, per tant, a cap ser humà la condició d'il·legal, ja que la il·legalitat està en l'acte (falta de permís de residència) i no en la persona. És important fer aquesta distinció ja que la migració indegudament caracteritzada com a il·legal criminalitza amb connotacions delictives tot el col·lectiu (estiguin regularitzats o no).

5. Declaració Universal dels Drets Humans (art. 13.2 i 14) i Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (art 12).

6. OIM. *Glossari sobre migració, Series de Dret Internacional sobre Migració*. Ed.: OIM, 2006, pàg.43.

4.2. Les ciutats i les obligacions en matèria de drets humans

Les ciutats i els municipis tenen un paper clau per a l'acollida de persones immigrades, ja que són el lloc d'arribada, la plataforma de trànsit o la destinació. Si bé la tasca dels estats és gestionar les polítiques de fronteres o d'estrangeria, és en l'àmbit local on es gestionen les necessitats més immediates: allotjament, manutenció, roba, atenció mèdica, educació, habilitats laborals, llengües, etc.

Per tant, les ciutats com a espai natural d'acollida tenen el repte de garantir un accés normalitzat als serveis i promoure l'autonomia i l'accés al mercat de treball de les persones immigrades perquè es puguin incorporar i integrar a la societat.

En aquest sentit, la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat en el seu article primer reconeix el dret a la ciutat, és a dir, el "dret a trobar-hi les condicions per a la seva realització política, social i ecològica" a tots els veïns i veïnes. Per tant, les autoritats municipals estan obligades a "fomentar, amb tots els mitjans de què disposen, el respecte de la dignitat de tots i la qualitat de vida dels seus habitants".

En l'article 2n s'estableix que tots els drets que reconeix la Carta "són reconeguts a totes les persones que viuen a la ciutat (...) independentment de la seva nacionalitat". També que aquests drets "són garantits per les autoritats municipals, sense cap discriminació per color, edat, sexe o opció sexual, llengua, religió, opinió política, origen nacional o social o nivell d'ingressos".

La Carta estableix que els col·lectius en situació de vulnerabilitat "tenen el dret a gaudir de mesures específiques de protecció (...) adoptant polítiques de suport a la població vulnerable, garantint a cada persona el dret a la ciutadania".

Finalment, l'article 12 reconeix de forma expressa "el dret dels ciutadans i de les ciutadanes a accedir lliurement als serveis municipals".

4.3. La realitat de la immigració irregular a la ciutat de Barcelona

La realitat a la ciutat de Barcelona és que diàriament i constantment va arribant-hi un degoteig de persones provinents d'altres països majoritàriament en situació irregular. D'una banda, per la política de trasllats que realitza el Govern de l'Estat. De l'altra, per la referencialitat de Barcelona com una ciutat oberta i inclusiva, així com per les seves oportunitats laborals. Un cop arriben a la nostra ciutat, s'adrecen a l'Ajuntament com a administració més propera al ciutadà, que és qui ha d'entomar la provisió de serveis i solucionar les demandes expressades.

Cal tenir en compte que les persones en situació irregular des del punt de vista de l'administració local no són un concepte abstracte. Com a administració més propera a la ciutadania, prenen forma d'homes i de dones amb noms i cognoms que viuen a la nostra ciutat i que es veuen abocats a una supervivència molt precària.

A vegades, la situació d'irregularitat, en especial en el context de crisi econòmica i de polítiques d'austeritat, ha abocat moltes persones –centenars– a sobreviure en activitats informals com ara la recollida de ferralla o la venda ambulant. O a viure en condicions extremes i insalubres, com en el cas dels assentaments urbans en naus industrials ocupades a districtes com Sant Martí. D'aquesta manera, la seva situació d'exclusió administrativa crea veritables situacions d'exclusió social i de segregació que poden posar en risc la convivència ciutadana i on l'Ajuntament de Barcelona ha hagut de donar respostes amb nul·la o ben poca col·laboració de l'Administració estatal.

Finalment, recordar que per al repte de l'acollida i la integració de les persones immigrades, en situació regular o no, l'Ajuntament de Barcelona no accedeix a les fons de finançament ni de la Unió Europea (Fons AMIF) ni de l'Estat i que compta amb el suport del Contracte programa de la Generalitat de Catalunya, annex 7 Immigració per un import d'1,1 milions d'euros el 2016.

4.4. Les polítiques de plena ciutadania com a clau de la integració

La integració és un dels puntals reconeguts de forma manifesta a la legislació d'estrangeria de l'Estat espanyol. L'article 2.ter de la Llei d'estrangeria estableix que “els poders públics promouran la plena integració dels estrangers a la societat espanyola (...) sense cap més límit que la Constitució i la Llei”. I segueix, “les administracions públiques incorporaran a l'objectiu de la integració entre immigrants i societat receptora, amb caràcter transversal, totes les polítiques i els serveis públics, promovent la participació econòmica, social, cultural i política de les persones immigrades en els termes que preveu la Constitució, els estatuts d'autonomia i altres lleis, en condicions d'igualtat de tracte”.

No obstant això, a la pràctica veiem com les condicions jurídiques que s'atribueixen als estrangers sotmesos a la Llei d'estrangeria suposen un important factor de desestabilització del procés d'integració.

En aquest sentit, alguns autors suggereixen que la integració tan sols és possible des de la igualtat de drets i llibertats i deures, ja que no hi pot haver integració sense drets, i no a la inversa.⁷ Per aquest motiu, és important que les polítiques d'immigració vinguin acompanyades de polítiques d'integració com un tot, de manera que l'estatut jurídic de les persones immigrades faciliti i potenciï la seva integració.

La integració a les societats d'acollida no ha de ser, doncs, estrictament en clau cultural, sinó també des d'un punt de vista social i, especialment, juridicopolític en clau de pertinença a la societat d'acollida. La integració ha de ser una qüestió, no només però també, de drets. Dels mateixos drets de què gaudeix la resta de la societat en què el migrant es troba. Exactament en la mateixa mesura que li són d'aplicació els deures i les obligacions jurídicament establerts a tots els ciutadans per igual.

Els governs locals ens trobem amb la dificultat i el repte de trobar la forma de compatibilitzar aquesta pretensió d'integració amb una realitat en què l'estatus jurídic de les persones migrants és desigual i la immigració irregular està creixent. En un context de crisi econòmica, potenciar els processos d'integració exigeix posar en pràctica polítiques públiques que interfereixin en les actuals formes legals generadores d'exclusió estratificada, que reconeix diversos nivells de drets als immigrants. En aquest sentit, les iniciatives adreçades a reconèixer un estatus de plena ciutadania per part dels estrangers no només s'han d'entendre com a formes d'estendre el principi de no discriminació, sinó que també consoliden i reforcen l'estat democràtic i de dret en la mesura que acosten la realitat social a la jurídica.

Més enllà de l'accés als drets socials, trobem una altre límit, moltes vegades infranquejable per al bon funcionament de les polítiques d'integració. Els drets polítics i democràtics de què els subjectes poden valer-se per canviar la seva situació, posició, o condició jurídica

7. Javier de Lucas; Ángeles Solanes (2009). *La igualdad en los derechos: claves de la integración*.

material. Són molts els autors que han assenyalat que si a determinats individus se'ls nega aquests drets, es limita la seva capacitat d'assegurar-se un tracte igual i d'influir sobre la presa de decisions, tancant així el cercle de l'exclusió. L'estatut jurídic ple, és a dir, la plena ciutadania, ha de ser el punt de partida de la integració jurídica, el que la fa possible.

En definitiva, per a una bona integració de les persones immigrades, aquestes han de ser jurídicament concebudes com a membres de la comunitat i, per tant, subjectes de drets de ciutadania. D'aquesta manera es podrà afirmar que aquestes persones puguin estar d'acord amb el contracte social. Només així pot garantir-se la cohesió, l'autonomia i la pau social.

5.

Objectius

Com hem vist, l'experiència de la immigració irregular reclama una major coordinació entre l'Estat, les comunitats autònomes, el món local i el teixit social per afavorir la integració de les persones en situació irregular i el seu accés als drets de ciutadania.

Malgrat l'absència de competències específiques en immigració, els governs locals com a administració més propera tenen certes obligacions en l'acollida de les persones immigrades i en la garantia dels drets humans dels veïns de la ciutat. Per tant, és necessari desenvolupar actuacions concretes per mitigar els impactes de la immigració irregular a la ciutat, així com afavorir que els veïns i les veïnes en situació irregular puguin participar en els processos d'integració.

Per aquest motiu, aquesta mesura de govern s'articula al voltant dels objectius següents:

1. **Garantir l'accés universal als serveis públics municipals** i promoure l'accés a la resta de serveis.
2. **Afavorir la regularització de les persones en situació irregular** que viuen a la ciutat.
3. **Detectar i evitar possibles situacions d'irregularitat sobrevinguda.**
4. **Acreditar el veïnatge dels veïns i de les veïnes a la ciutat de Barcelona** en el marc dels procediments d'internament i/o expulsió.
5. **Promoure modificacions legislatives que permetin l'adopció de polítiques inclusives** per a les persones en situació irregular tant a l'Estat espanyol com a la Unió Europea.

6.

Línies d'actuació

6.1. OBJECTIU 1: Garantir l'accés universal als serveis públics municipals i promoure l'accés a la resta de serveis

6.1.A. Política d'empadronament actiu: Facilitar l'empadronament a totes les persones que viuen a la ciutat, independentment de la seva situació administrativa

Hem vist anteriorment la importància del padró com a registre per atorgar un estatus legal en l'àmbit local –veïnatge– a totes les persones. Per això, l'Ajuntament posa en marxa una política d'empadronament actiu facilitant informació a totes les persones acabades d'arribar sobre l'obligació d'empadronar-se com més aviat millor si es viu a la ciutat de Barcelona, d'acord amb el marc normatiu de la Llei de bases de règim local que regula el padró, tant en la figura d'empadronament tradicional com empadronament sense domicili fix.

Aquesta política comportarà el reforç del circuit d'empadronament sense domicili fix per a aquelles persones que viuen a la ciutat però no tenen un domicili de forma estable –situacions de sensellarisme, infrahabitatge, persones que viuen en cases d'amics i altres circumstàncies.

A més s'ha reforçat el circuit d'empadronament per a aquells casos de famílies en situació de vulnerabilitat que viuen en precari o no poden acreditar un contracte de lloguer en vigor al seu domicili. Per a aquests casos, un equip d'inspectors municipals realitza una comprovació en el domicili per verificar que efectivament viuen al domicili que declaren i procedir a empadronar-los en el domicili on efectivament viuen.

Es reforça la informació sobre el procediment d'empadronament, tant del general com de les situacions especials. S'ha elaborat un fulletó informatiu adreçat als usuaris i a les entitats que està disponible en català, castellà, anglès, francès, àrab, urdú i xinès. També s'estan realitzant sessions informatives sobre padró per als tècnics de totes les àrees implicades.

Finalment, s'ha creat una comissió de seguiment, amb la participació d'entitats i dels serveis municipals implicats que permeti assegurar el correcte funcionament del circuit i atendre aquelles situacions particulars que no puguin ser resoltes de forma ordinària.

D'aquesta manera, es garanteix l'empadronament de totes les persones que realment viuen a Barcelona, un requisit bàsic que és porta d'entrada als serveis públics. Aquests canvis han permès, a més, agilitzar aquest tràmit d'empadronament i reduir considerablement el temps de tramitació.

6.1.B. Garantia de l'accés de les persones en situació irregular empadronades a tots els serveis municipals

Les persones en situació irregular es troben en una situació de risc d'exclusió social per la impossibilitat de tenir un contracte de treball, cosa que dificulta l'obtenció de mitjans de vida i, per tant, la garantia dels seus drets socials. A aquesta situació cal sumar algunes dificultats en l'accés als serveis públics que encara precaritza més la seva situació.

Si bé hem vist que la Llei d'estrangeria garanteix l'accés als serveis bàsics per a totes les persones estrangeres –tinguin o no permís de residència i treball–, a la pràctica alguns serveis s'han trobat amb dificultats a l'hora d'atendre les persones en situació irregular. Ja sigui per la por dels propis usuaris davant l'amenaça d'un procediment d'expulsió, o pel desconeixement del marc legal per part dels professionals que garanteix l'accés universal als serveis.

En aquest sentit, cal recordar que el marc legal vigent requereix tan sols la necessitat de la identificació –i en alguns casos, empadronament– dels ciutadans per tal d'accedir als serveis i equipaments municipals, però aquesta es pot realitzar amb qualsevol document identificatiu, com ara el passaport. D'aquesta manera, les persones en situació irregular tenen garantit l'accés als equipaments esportius municipals, biblioteques, centres cívics, centres educatius, serveis d'atenció a joves, serveis d'atenció especialitzats a la dona (PIADs, SARA...) i col·lectiu LGTBI, serveis d'atenció a persones amb discapacitat d'IMD, formació, serveis i instal·lacions culturals, així com també als serveis socials i als serveis d'ocupació (Barcelona Activa) que es financen amb pressupost propi.

Per garantir aquest accés universal als serveis públics municipals es duran a terme diferents actuacions. D'una banda, es dissenyaran unes càpsules de formació sobre "Estrangeria i discriminació" destinades als professionals de serveis socials, Barcelona Activa i altres àrees municipals. Aquesta formació ha de servir per conèixer millor quins són els drets de les persones en situació irregular i evitar qualsevol situació de discriminació en l'accés normalitzat als serveis municipals. En cas d'identificar algun àmbit municipal on existeixin dificultats d'accés, es procedirà a facilitar-hi l'accés de les persones en situació irregular empadronades a la ciutat d'acord amb el marc normatiu i sempre que el marc normatiu del servei o programa permeti la participació de persones en situació irregular.

D'altra banda, es treballarà una "Campanya amb l'Àrea de Salut" per informar sobre les novetats en l'obtenció de la targeta sanitària i garantir l'accés universal a la sanitat pública.

6.1.C. Garantir l'accés de les persones en situació irregular a l'aprenentatge de les llengües

El coneixement de les llengües oficials de Barcelona és un element clau per tal que les persones immigrants puguin tenir millors oportunitats laborals, educatives, relacionals i socials. Sens dubte un bon coneixement de les llengües obre portes a les persones immigrants i és un factor d'igualtat.

En aquest sentit, l'Ajuntament vol facilitar tant com pugui, i des del moment de l'arribada i independentment de la situació jurídica, l'accés al coneixement de les llengües.

Per això, a través del Consorci de Normalització Lingüística de Barcelona es garantirà l'accés a cursos de matrícula gratuïta de nivell Inicials i Bàsics a totes les persones que vulguin iniciar un curs, incloent-hi les persones en situació irregular.

Així mateix, també es garantirà l'accés de les persones en situació irregular als cursos de coneixement de competències bàsiques, alfabetització i de coneixement del castellà a la xarxa d'escoles d'adults que es duen a terme a la ciutat de Barcelona.

Finalment, també s'enfortirà el suport a les entitats que duen a terme cursos d'aprenentatge de les llengües que formen part de la Coordinadora de la Llengua de Barcelona.

6.2. OBJECTIU 2: Afavorir la regularització de les persones en situació irregular que viuen a la ciutat

6.2.A. Potenciar la informació i l'assessorament jurídic per evitar la irregularitat i afavorir l'obtenció del permís de residència

Es reforcen els serveis municipals d'acollida que proveeixen informació i assessorament jurídic per promoure la regularització de les persones dins el marc actual de la Llei d'estrangeria i l'accés universal a drets.

- **Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER).** Es preveu un reforç de 59.296,09 euros del servei de recepció, d'informació, d'assessorament i d'interpretació i de traducció, que respon a un creixement de la demanda. Aquest reforç permetrà agilitzar l'atenció i orientació als usuaris i la seva derivació per a l'assessorament jurídic. Cal tenir en compte que un 53 % dels usuaris d'aquest servei el 2016 són persones en situació irregular. El nou contracte d'atenció al SAIER, que entrarà en vigor a finals de 2017, incorpora un reforç de personal en el *Front office*, així com reforç en els serveis de traducció i d'interpretació.
- **Servei d'Orientació i Acompanyament a Persones Immigrants (SOAPI).** Es realitza un reforç del servei a través de la incorporació de 2 nous professionals (un tècnic de ciutadania i migracions i un tècnic auxiliar). D'aquesta manera, es podrà garantir una millor atenció i acompanyament individualitzat als usuaris. Cal tenir en compte que un 52 % dels usuaris d'aquest servei el 2016 són persones en situació irregular.
- **Reforç a les entitats que fan assessorament jurídic gratuït a través de la convocatòria de subvencions.** A través de les línies de subvenció s'ha incrementat un 66 % el suport a les entitats que fan assessorament jurídic gratuït en estrangeria línia Ka Acollida. La convocatòria ha passat de 210.000 euros el 2016 a 350.800 euros el 2017.
- **Promoure l'arrelament laboral.** Es realitzaran accions específiques per donar a conèixer la via de l'arrelament laboral, és a dir, les possibilitats de regularització d'aquelles persones que estan en situació irregular i denuncien l'empresa. S'intensificarà la col·laboració amb els actors implicats (UCRIF, sindicats, Inspecció de treball,) per afavorir l'arrelament laboral.

Des dels diferents serveis d'acollida municipals, es facilitarà també l'accés als mòduls formatius de la Llei d'acollida de Catalunya d'acord amb la normativa vigent, en especial al mòdul de coneixement de drets laborals B.

6.2.B. Fer accessible a les persones en situació irregular l'oferta formativa pròpia de Barcelona Activa

Les persones en situació irregular, malgrat tenir garantit l'accés als serveis d'orientació bàsics de Barcelona Activa, troben dificultats a l'hora d'accedir als recursos formatius concrets per la seva situació administrativa. Aquestes són degudes a les limitacions que estableixen els organismes finançadors (l'FSE o el Ministeri de Treball) condicionant l'accés als cursos o a altres polítiques actives d'ocupació a la situació d'alta al Servei d'Ocupació de Catalunya.

Per aquest motiu, des de Barcelona Activa es facilitarà l'accés a les persones en situació irregular a aquelles ofertes formatives pròpies específiques destinades a atendre les necessitats, entre altres col·lectius vulnerables, de les persones en situació irregular, tenint en compte tant les competències i habilitats d'aquestes com les necessitats del mercat de treball. En alguns d'aquests casos, es promourà que les ofertes formatives es puguin combinar amb actuacions d'experienciació laboral en el marc de programes integrals amb contractació laboral (plans d'ocupació) per tal de permetre l'accés a un permís de residència i treball a través de l'arrelament social.

Així mateix, es cercaran en els programes especialitzats que s'escaiguin, com per exemple les fórmules experimentades per l'Oficina del Programa d'Assentaments Irregulars (OPAI), aquelles fórmules de col·laboració amb el tercer sector, en especial amb les empreses d'inserció social, per tal d'afavorir la disponibilitat d'ofertes de treball de 12 mesos que facilitin la regularització via arrelament d'aquelles persones usuàries dels serveis que compleixin amb els requisits legals.

6.2.C. Fer accessible a persones en situació irregular plans d'ocupació de 12 mesos propis de Barcelona Activa per tal de facilitar-ne la regularització i inserció social

El 2017, ja s'ha experimentat aquesta opció en el cas d'alguns dels usuaris del dispositiu específic per abordar integralment la situació de venda ambulants a la ciutat de Barcelona. Alguns dels usuaris del pla han pogut accedir a plans d'ocupació de 12 mesos, que els ha permès la seva regularització d'acord amb el procediment de sol·licitud de permís de residència per circumstàncies excepcionals, amb oferta de treball. La valoració ha estat molt positiva en poder donar un futur normalitzat a persones que fins fa poc estaven abocades a l'exclusió social.

Per això, i dins de l'oferta de plans d'ocupació municipals, finançats amb fons propis, es faran possibles ofertes de plans d'ocupació de 12 mesos adreçades a persones en situació irregular i d'alta vulnerabilitat per tal de poder regularitzar la seva situació i poder iniciar un procés d'inserció social normalitzat. Es farà especial èmfasi en aquells usuaris en situació d'alta vulnerabilitat, l'accés al mercat laboral normalitzat de les quals sigui molt difícil. Per exemple, usuari de l'agència ABITs, entre d'altres.

Aquesta possibilitat es treballarà a partir de l'oferta de plans d'ocupació de l'any 2018.

6.2.D. Campanya informativa per donar a conèixer els serveis d'assessorament jurídic gratuït per a persones en situació irregular

La gran preocupació de les persones acabades d'arribar a la nostra ciutat és esbrinar la seva situació jurídica i la possibilitat d'acord amb la Llei d'accedir a algun procés de regularització. Per això, és molt important que puguin accedir a serveis d'informació jurídica fiables i contrastats i evitar la possibilitat de rebre informacions incorrectes que poden agreujar fins i tot la seva situació.

En aquest sentit, s'elaboraran fulletons informatius en múltiples idiomes, específicament dirigits al fet que les persones en situació irregular puguin informar-se per abordar jurídicament la seva situació. En la campanya també s'informarà dels drets i deures que tenen com a ciutadans de Barcelona, així com les condicions d'accés als serveis públics.

6.2.E. Accions específiques informatives en aquells sectors i àmbits econòmics amb una elevada incidència de la irregularitat, com ara el sector del treball domèstic

El treball domèstic és un dels àmbits laborals on es produeix una major incidència de la irregularitat. Per exemple, el 2016, el 40 % dels contractes de treball aportats per les persones que es regularitzaven a la ciutat de Barcelona a través d'un arrelament social amb oferta de treball aportaven un contracte de treball domèstic.

L'Ajuntament impulsarà accions informatives específiques sobre els drets dels treballadors de la llar, així com dels processos per accedir a la regularització. Aquestes accions es faran en coordinació amb les conclusions del grup de treball creat dins del Consell Municipal d'Immigració i en coordinació amb la Comissió Interdepartamental de l'Economia de les Cures.

D'altra banda, es realitzaran accions per promoure que l'Estat espanyol signi el Conveni 189 sobre els treballadores i les treballadors de la llar 2011 (núm. 189) de l'OIT. La signatura d'aquest conveni per part de l'Estat implicaria una equiparació de les condicions de treball de les treballadores de la llar amb el règim general. Cal tenir en compte que altres països de l'entorn europeu com Alemanya, Bèlgica, Irlanda o Portugal ja l'han signat.

6.3. OBJECTIU 3: Detectar i evitar possibles situacions d'irregularitat sobrevinguda

6.3.A. Creació d'un protocol de derivació de serveis socials i SAIER a Barcelona Activa

Com hem vist anteriorment, una de les causes de la irregularitat sobrevinguda és la manca d'activitat laboral en l'any previ a la renovació del permís de residència. Si les persones que han de renovar els seus permisos accedeixen a un lloc de treball i cotitzen el mínim, tindran més possibilitats d'evitar la situació d'irregularitat sobrevinguda.

Tanmateix, és important poder detectar aquestes situacions amb temps, abans que es produeixin.

Per això, es crearà un protocol de derivació de serveis socials a Barcelona Activa per a aquelles persones en risc d'irregularitat sobrevinguda. A través d'aquest protocol, les persones derivades podran accedir a les ofertes de feina gestionades a través de les diferents borses de treball de Barcelona Activa.

Aquest protocol anirà acompanyat d'unes formacions bàsiques sobre estrangeria als centres de serveis socials i a Barcelona Activa per tal de detectar aquelles situacions de possible pèrdua del permís de residència i treball –i establir un pla d'activació ocupacional– amb prou antelació per poder tenir marge per renovar-les.

6.3.B. Promoure l'ús de l'Informe d'esforç d'integració de la Generalitat de Catalunya

L'Informe d'esforç d'integració serveix per acreditar l'esforç d'integració de la persona estrangera en el procés de renovació de la seva autorització de residència temporal, i d'aquesta manera tenir més opcions de no caure en irregularitat sobrevinguda.

D'una banda, augmentar el suport a les entitats que realitzen aquestes activitats formatives dins de la línia de subvencions d'acollida K. També es farà més difusió de les activitats formatives que es valoren per a l'Informe d'esforç d'integració.

D'altra banda, es faran reunions informatives amb els serveis i les entitats de la xarxa d'acollida per donar a conèixer aquest Informe i/o promoure la seva sol·licitud per part dels usuaris atesos.

Cal tenir en compte que aquesta iniciativa és una de les propostes recollides en l'Informe de les 67 propostes del Consell Municipal d'immigració.

6.3.C. Abordatge de la situació d'irregularitat sobrevinguda per denegació de sol·licitud de refugi: Elaboració de metodologia d'abordatge paral·lela del règim de refugi i d'estrangeria

En els darrers dos anys, Barcelona ha viscut un increment molt important del nombre de sol·licitants d'asil. Les xifres d'atenció al SAIER, equipament de referència per a l'atenció a refugiats a la ciutat, així ho demostren atès que s'ha passat de 811 sol·licitants d'asil el 2013 a 1.373 (2015) i 2.292 (2016). El 2016, les principals nacionalitats ateses foren Ucraïna, Veneçuela, el Pakistan, el Salvador i Hondures.

Tradicionalment, l'Estat espanyol ha denegat la majoria de les sol·licituds d'asil. El règim d'asil està regulat per la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de protecció subsidiària. Es tracta d'un règim jurídic diferent del d'estrangeria. Per exemple, segons les xifres del Ministeri de l'interior, el 2015 l'Estat espanyol va rebre 14.881 sol·licituds d'asil, va resoldre només 3.200 expedients, dels quals 1.020 positius i 2.180 negatius, per tant, la xifra d'acceptació va ser del 31 %. Aquest any la xifra d'acceptacions va ser excepcionalment alta atès l'acceptació de proteccions internacionals subsidiàries dels sol·licitants provinents de Síria.

Un cop passats 6 mesos des del moment de la petició formal d'asil, els sol·licitants poden iniciar la recerca de feina i poden ser contractats legalment. Un expedient de refugi pot trigar dos, tres o quatre anys fins que sigui resolt per l'Estat.

Sovint, ens trobem en casos on el o la sol·licitant d'asil ha aconseguit un contracte de treball, però de cop i volta la seva situació canvia en ser denegada la seva sol·licitud. Això implica que ha de deixar immediatament el treball en esdevenir persona en situació irregular, i que, per tant, passa a ser subjecte del règim jurídic ordinari d'estrangeria.

Tanmateix, quan aquesta persona vol iniciar un procés d'arrelament amb oferta de treball, no es té en compte que ja ha estat treballant i cotitzant a la Seguretat Social i, per tant, ha de començar de zero. D'una banda, s'elaborarà una proposta a l'Estat per tal que consideri aquestes especificitats de denegacions de persones que ja estan treballant i cotitzant i que les empreses on treballen volen seguir comptant amb ells i elles.

En aquest sentit, es crearà una metodologia específica de treball en paral·lel dels règims jurídic de refugi i el d'estrangeria liderada pel Programa "Ciutat Refugi" amb la col·laboració de les entitats que gestionen el Programa estatal de refugi i el Programa complementari d'atenció a refugiats "Nausica" per abordar aquestes situacions de denegacions i facilitar l'arrelament social amb oferta de treball.

6.4. OBJECTIU 4: Acreditar el veïnatge dels veïns i de les veïnes a la ciutat de Barcelona en el marc dels procediments d'internament en CIE i expulsió

6.4.A. Creació del “Document de veïnatge” a la ciutat de Barcelona

Tant la Llei d'estrangeria com el reglament que la desenvolupa preveuen els informes que estrangeria tindrà en compte per als processos de regularització. No obstant això, el marc legal actual no impedeix que les administracions locals emetin un informe complementari que pugui incidir en els procediments judicials d'expulsió i/o internament. Així mateix, La Llei 10/2010 d'acollida (art. 21) atribueix als ens locals la competència per “prestar el servei de primera acollida a les persones empadronades”, així com “fomentar les polítiques necessàries i prestar els serveis necessaris per garantir la cohesió social de la població i l'acollida i la integració dels estrangers immigrants”.

Tot i que la tendència és la imposició de la sanció d'expulsió als residents sense permís de residència, els jutjats i tribunals segueixen apreciant l'existència d'arrelament familiar, laboral i social com un element determinant a l'hora d'adoptar la proporcionalitat de la mesura. Per tant, la possibilitat d'acreditar la integració a la ciutat pot ser un element determinant des del punt de vista jurídic per resoldre el procediment d'expulsió amb una sanció econòmica, en comptes d'una sanció d'expulsió.

D'una banda, és fonamental acreditar l'existència de familiars (vincles familiars), vida laboral, possibilitats de treball, professió, estudis o cursos (vincles laborals), temps d'estada, coneixement de la llengua i l'entorn, així com vincles de caire social amb nacionals, residents i compatriotes per a la consideració de la proporcionalitat de l'expulsió.

De l'altra, per a l'ordre d'entrada en un centre d'internament d'estrangers s'ha de tenir en compte si la persona estrangera té domicili conegut i, en aquest cas, si està integrada a la societat. D'aquesta manera, l'obtenció d'aquest informe pot ser un important instrument per evitar l'ingrés en un CIE.

A aquests elements, cal afegir que amb un informe d'aquestes característiques és factible denunciar les possibles vulneracions de drets fonamentals en cas de decretar-se

l'expulsió i/o internament d'una persona arrelada a la ciutat, tant a través de les instàncies estatals com de les europees i/o organismes internacionals.

A banda dels elements que ja contemplen altres informes derivats de la Llei d'estrangeria, a aquest Informe es podran fer constar elements acreditats com ara:

- **Vincles familiars** de primer i segon grau, nacionals o no, residents regulars o no, a la ciutat o al conjunt de l'Estat espanyol.
- **Coneixement de la llengua i l'entorn** a criteri de l'entrevistador, derivat d'una entrevista, més enllà de certificats i/o cursos.
- **Vida laboral i documents que acreditin haver treballat a Espanya** amb anterioritat a l'entrevista. Professió i grau d'estudis. Possibilitats de feina futura.
- **Mitjans econòmics** i mitjans de vida.
- **Empadronament** o prova de domicili determinat.
- **Si s'escau, situacions socials susceptibles de fonamentar sol·licituds per raons humanitàries.**
- **Possibilitats d'obtenir permisos de residència futurs i/o ofertes laborals**, ja sigui a través d'un certificat de Barcelona Activa o a través d'altres serveis d'ocupació públics o privats.
- **Vincles amb l'entorn.** Participació en cercles socials acreditats o no documentalment. Recull de testimonis i documents que acreditin el seu vincle amb la ciutat i cercles socials.

Els requisits mínims per a l'obtenció d'aquest informe s'establiran a través d'una proposta tècnica de la direcció d'atenció i acollida a immigrants basant-se en un informe jurídic elaborat pels serveis jurídics municipals.

Finalment, s'animarà altres municipis a emetre documents de veïnatge similars.

6.5. OBJECTIU 5: Promoure modificacions legislatives que permetin l'adopció de polítiques inclusives per a les persones en situació irregular tant a l'Estat espanyol com a la Unió Europea.

6.5.A. Seguiment de les 67 propostes del Consell Municipal d'Immigració.

El document de “Les 67 propostes del Consell Municipal d'Immigració per afavorir la inclusió de les persones immigrades dins el marc de la Llei d'estrangeria”, preveu millores dels mecanismes per a la tramitació dels expedients d'estrangeria per evitar que moltes persones caiguin en situacions d'irregularitat sobrevinguda o es vegin amb la impossibilitat d'accedir a la regularització.

Ha estat elaborat per nou experts juristes especialistes en estrangeria (majoritàriament d'entitats membre del Consell Municipal d'Immigració) per analitzar quines són les actuals limitacions que comporta el marc jurídic vigent i elaborar un document amb propostes que podrien contribuir a millorar l'aplicació de la Llei, amb l'objectiu de dignificar la situació de les persones immigrades.

Dos anys després de la seva aprovació, s'ha realitzat un informe de balanç que recull l'estat d'acompliment de les 67 propostes. Per realitzar el balanç, representants del Consell Municipal d'Immigració s'han reunit amb les diferents administracions competents (estatal, autonòmica i local) recollint les respostes favorables o no per a cada una de les propostes de millora.

Se seguirà fent seguiment de l'estat d'implementació de les propostes, mantenint contactes i reunions amb les diferents administracions competents.

6.5.B. Accions d'incidència en l'àmbit europeu i internacional.

L'existència de persones en situació irregular no és quelcom exclusiu de la ciutat de Barcelona, ans al contrari, és una realitat compartida a moltes de les ciutats d'Europa. Barcelona, a través d'aquesta mesura de govern, entre altres objectius, vol cridar l'atenció sobre la realitat de les persones en situació irregular que viuen a Europa.

En aquest sentit, Barcelona treballarà per introduir les polítiques inclusives cap a les persones en situació irregular en l'àmbit europeu, ja sigui a través del treball de presidència, que actualment exerceix al Social Affairs Fòrum d'Eurociutats, com en la participació ordinària del Grup de Treball d'Immigració i Integració d'Eurociutats.

A banda, Barcelona està en coordinació amb altres ciutats europees que també estan molt interessades a fer emergir la realitat de la irregularitat a Europa i que treballaran plegades en el projecte "City Initiative for Irregular Migrants in Europe" (Iniciativa de les ciutats a favor de les persones irregulars a Europa) liderat per la ciutat holandesa d'Utrecht, amb la participació de les ciutats de Gant, Atenes, Barcelona, Lisboa, Oslo, Göteborg i Estocolm i que coordina en l'àmbit científic la Universitat d'Oxford.

Aquest projecte vol promoure que en l'agenda europea es conegui la situació real de les persones irregulars en l'àmbit local, a més, vol plantejar que s'afronti aquesta realitat no només des d'un punt de vista policial i de seguretat, i, finalment, també vol recollir evidències científiques de la idoneïtat de proveir i donar accés als serveis a les persones en situació irregular per tal d'evitar segregació social i augmentar la cohesió social.

Finalment, també es realitzaran accions de difusió de les accions de la mesura per tal que altres municipis de l'entorn metropolità i d'Espanya adoptin mesures similars a les que es proposen.

Calendari d'execució

OBJECTIUS/CALENDARI	Inici
OBJECTIU 1: GARANTIR L'ACCÉS UNIVERSAL ALS SERVEIS PÚBLICS MUNICIPALS I PROMOURE L'ACCÉS A LA RESTA DE SERVEIS.	
5.1.A Política d'empadronament actiu: Facilitar l'empadronament a totes les persones que viuen a la ciutat, independentment de la seva situació administrativa.	En vigor
5.1.B Garantia de l'accés de les persones en situació irregular empadronades a tots els serveis municipals.	En vigor
5.1.C Garantir l'accés de les persones en situació irregular a l'aprenentatge de les llengües.	En vigor
OBJECTIU 2: AFAVORIR LA REGULARITZACIÓ DE LES PERSONES EN SITUACIÓ IRREGULAR QUE VIUEN A LA CIUTAT.	
5.2.A Potenciar la informació i assessorament jurídic per evitar la irregularitat i afavorir l'obtenció de permís de residència.	En vigor
5.2.B. Fer accessible a les persones en situació irregular la oferta formativa pròpia de Barcelona Activa.	Tercer trimestre 2017
5.2.C. Fer accessible a persones en situació irregular plans d'ocupació de 12 mesos propis de Barcelona - Activa per tal de facilitar la regularització i inserció social.	Primer trimestre de 2018
5.2.C Campaña informativa per donar a conèixer els serveis d'assessorament jurídic gratuït per a persones en situació irregular.	Tercer trimestre 2017
5.2.D Accions específiques informatives en aquells sectors i àmbits econòmics amb una elevada incidència de la irregularitat com el sector del treball domèstic.	Quart trimestre 2017
OBJECTIU 3: DETECTAR I EVITAR POSSIBLES SITUACIONS D'IRREGULARITAT SOBREVINGUDA.	
5.3.A Creació d'un Protocol de derivació de Serveis Socials i SAIER a Barcelona Activa	Quart trimestre 2017
5.3.B Promoure l'ús de l'informe d'integració de la Generalitat de Catalunya.	Tercer trimestre 2017
5.3.C Abordatge de la situació d'irregularitat sobrevinguda per denegació de sol·licitud de refugi.	Juny 2017
OBJECTIU 4: ACREDITAR L'ARRELAMENT DELS VEÏNS I VEINES A LA CIUTAT DE BARCELONA, EVITANT EL SEU INGRÉS EN CIE I/O EXPULSIÓ.	
5.4.A Creació del "Document de Veïnatge" a la ciutat de Barcelona.	Setembre 2017

Pressupost

	2017	2018
Pressupost	240.376	340.876

No inclou el cost dels plans d'ocupació de 12 mesos a partir del 2018.



**Ajuntament
de Barcelona**